T-676-97

Sentencia T-676/97

DERECHO DE PETICION-Resolución no puede mantenerse en reserva

Ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, que el derecho de petición está violado mientras al solicitante, por negligencia o inactividad de la administración, no se le haya comunicado de manera expresa acerca del sentido en el cual se le resolvió. Bien puede establecerse que en el interior del ente obligado a responder se hayan adelantado los trámites enderezados a satisfacer su petición, pero si todo se queda en el plano interno y nada sabe el peticionario sobre la respuesta, prosigue la vulneración de su derecho fundamental.

APROPIACION PRESUPUESTAL PARA CESANTIAS PARCIALES-Inclusión de recursos para su pago

Referencia: Expediente137383

Peticionario: Tito Javier Mosquera Rojas

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre doce (12) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Gaspar Caballero Sierra (Conjuez) y Fabio Morón Díaz,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-137383 adelantado por Tito Javier Mosquera Rojas contra el Departamento del Cauca y la Caja de Previsión Social Departamental.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Tito Javier Mosquera Rojas inició acción de tutela contra el Departamento del Cauca y la Caja de Previsión Social Departamental, por la supuesta vulneración de los derechos consagrados en los artículos 23 y 53 de la Constitución Política.

Los hechos, narrados de manera sintética en la demanda, dicen así:

El actor trabaja desde hace 15 años como vigilante grado 0.5 de la Secretaria de Obras Públicas del Departamento del Cauca. El 23 de febrero de 1996 presentó toda la documentación exigida por la Caja de Previsión Departamental para que le fuera liquidada y reconocida su cesantía parcial, respuesta que hasta el momento de presentar la tutela -abril 21 de 1997 – no había recibido.

En consecuencia, solicita que se ordene al "Gerente expedir el acto administrativo correspondiente al Departamento del Cauca, por intermedio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transferir los recursos necesarios para el cumplimiento del fallo y aplicar la correspondiente indexación al capital de acuerdo al I. P. G."

DECISIONES QUE SE REVISAN.

Apoyado en la doctrina de la Corte Constitucional consignada en el fallo 418 de 1996, que según su interpretación, el juez de tutela puede proceder a ordenar condenas, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, tuteló el derecho de petición y consecuencialmente, ordenó a la Gobernación del Cauca "disponer la apropiación presupuestal correspondiente que permita a la Caja de Previsión Social Departamental, dictar la resolución y pagarle al señor Tito Javier Mosquera Rojas el valor de su cesantía parcial, con la correspondiente indexación".

El Gerente de la Caja de Previsión Departamental del Cauca impugnó la providencia alegando que si bien es cierto que el demandante solicitó a esa entidad el reconocimiento de su cesantía parcial, hasta la fecha de su escrito, mayo 22 de 1997," no se ha efectuado la inspección ocular que exige el literal c del artículo 1º del decreto reglamentario 888 de 1991, por cuanto el interesado no se ha hecho presente en la Entidad para adelantar esta diligencia con el funcionario encargado. Por lo tanto, la documentación se encuentra incompleta y no es procedente el reconocimiento de la prestación…"

La Corte Suprema de Justicia, en fallo de 18 de junio de 1997, al conocer de la segunda instancia, revocó la decisión del a-quo tras considerar que si el peticionario elevó una solicitud ante la Caja de Previsión Social Departamental del Cauca el 23 de febrero de 1996 y dentro del término legal no recibió respuesta escrita de la entidad, tal silencio ha de interpretarse como negación a su petición, quedando abierta la posibilidad al accionante para recurrir el acto presunto negativo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS.

A. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 3ºy 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34,35 y 36 del decreto 2591 de 1991.

B. Temas que se estudian.

Los asuntos que sugiere estudiar el presente caso se enumeran así:

1. La respuesta a las peticiones no puede mantenerse en reserva frente al solicitante porque se vulnera el artículo 23 de la Carta.

Ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, que el derecho de petición está violado mientras al solicitante, por negligencia o inactividad de la administración, no se le haya comunicado de manera expresa acerca del sentido en el cual se le resolvió.

Bien puede establecerse que en el interior del ente obligado a responder se hayan adelantado los trámites enderezados a satisfacer su petición, pero si todo se queda en el plano interno y nada sabe el peticionario sobre la respuesta, prosigue la vulneración de su derecho fundamental.

La Corte Constitucional, cuando ha fijado los alcances del derecho de petición ha puntualizado:

"1. El derecho de petición, pese a su autonomía, tiene como fuente material los derechos políticos, en la medida en que estos facultan al ciudadano para controlar, directa o indirectamente, las decisiones de las autoridades legítimamente constituidas por obra de la participación popular. El núcleo esencial de este derecho está ligado a la necesidad de mantener canales adecuados de comunicación entre gobernantes y los ciudadanos que trasciendan el ámbito político y vinculen al miembro de la comunidad con la autoridad.

"El derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (CP. arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art. 209).

"2. La omisión o el silencio de la administración en relación con las demandas de los ciudadanos, son manifestaciones de autoritarismo tan graves como la arbitrariedad en la toma de sus decisiones. Los esfuerzos de la Constitución por construir una sociedad más justa y democrática, necesitan ser secundados, y de manera esencial, por el cumplimiento de la obligación de los funcionarios públicos de responder y resolver de manera oportuna las peticiones provenientes de los particulares.

"Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada. No basta, por ejemplo, con dar una información cuando lo que se solicita es una decisión. Correspondencia e integridad son fundamentales en la comunicación oficial. En segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea. El funcionario no sólo está llamado a responder, también debe esclarecer, dentro de lo posible, el camino jurídico que conduzca al peticionario a la solución de su problema. Finalmente, la comunicación debe ser oportuna. El factor tiempo es un elemento esencial para la efectividad de los derechos fundamentales; de nada sirve una respuesta adecuada y certera cuando ella es tardía."1

En el presente caso, es claro que si la Caja de Previsión Social del Cauca, llamada a responder la petición respecto a las cesantías parciales del señor Tito Mosquera, no comunicó a tiempo las

razones por las cuales dilataba la respuesta efectiva, y tampoco hizo saber al peticionario qué obstáculos se presentaban para resolver eficaz y prontamente su petición, vulneró la garantía constitucional del artículo 23 de la Constitución Política. En consecuencia actuó de manera correcta la sentencia de primera instancia, en cuanto tuteló el derecho de petición.

Ahora bien, la Corte ha dicho que el juez constitucional protege el derecho fundamental de petición, mas no el derecho a lo pedido, pues carece de competencia para ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales. Ello unido a la consideración de que en aras de amparar el derecho de petición no puede ordenársele a la entidad demanda el contenido de su proceder; ella podrá responder afirmativa o negativamente siempre y cuando lo haga de manera pronta, oportuna y eficaz. Sin embargo, en su función de salvaguarda de la Constitución, y por ende, en su labor de intérprete de los derechos fundamentales debe favorecer la efectividad de los mismos através de un amparo material que maximice sus contenidos.

Así, como lo ha reiterado esta Corporación, la acción de tutela no es, en principio, el mecanismo indicado para lograr el pago de prestaciones sociales, asunto respecto del cual existen vías judiciales propias que deben intentarse ante los jueces ordinarios, según las normas laborales correspondientes.

No obstante, la Corte Constitucional ha admitido que extraordinariamente pueda actuarse al amparo de la acción de tutela, no con el propósito de sustituir a la jurisdicción ordinaria, sino para hacer que en circunstancias concretas prevalezcan derechos constitucionales fundamentales violados o amenazados, respecto de cuya protección material el medio judicial ordinario resulte

carente de idoneidad y efectividad, como ocurre en el caso objeto de estudio.

Sobre el particular, son aplicables aquí las razones varias veces expuestas por la Corte:

"…la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto la Corte ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente.

"Así, ha encontrado la Corte que puede tutelarse el derecho del trabajador a obtener el pago de su salario cuando resulta afectado el mínimo vital". (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-063 del 22 de febrero de 1995 y T-437 del 16 de septiembre de 1996); que es posible intentar la acción de tutela para que se cancelen las mesadas pensionales dejadas de percibir por una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo ese su único ingreso (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-147 del 4 de abril de 1995,

T-244 del 1 de junio de 1995, T-212 del 14 de mayo de 1996 y T-608 del 13 de noviembre de 1996); que cuando la entidad obligada al pago de la pensión revoca unilateralmente su reconocimiento, procede la tutela para restablecer el derecho del afectado (Cfr. Sentencia T-246 del 3 junio de 1996); que es posible restaurar, por la vía del amparo, la igualdad quebrantada por el Estado cuando se discrimina entre los trabajadores, para fijar el momento de la cancelación de prestaciones, favoreciendo con un pago rápido a quienes se acogen a determinado régimen y demorándolo indefinidamente a aquellos que han optado por otro". (Cfr. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996) (subraya la Sala).

"En todos los casos mencionados la jurisprudencia ha entendido que se desvirtuaría la Carta Política, en cuanto se quebrantaría la prevalencia del derecho sustancial, el acceso efectivo a la justicia y el principio de economía procesal, en detrimento de los derechos fundamentales en juego, si se forzara el uso del medio judicial ordinario, a sabiendas de su ineptitud en el caso concreto, cerrando de manera absoluta la vía contemplada en el artículo 86 de la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-01 del 21 de enero de 1997).

(…)

"En el caso sub-examine debe resaltarse, además, que, si bien los interesados persiguen el pago de sus cesantías parciales, no es este el objeto central de las acciones de tutela. La razón básica de sus demandas tiene que ver en realidad con la violación del derecho fundamental a la igualdad a raíz de las diferencias de trato existentes entre los empleados de la Rama Judicial que se acogieron al nuevo régimen contenido en los decretos 57 y 110 de 1993 y los que siguieron bajo las normas anteriores, en materia del pago de cesantías parciales.

"En efecto, como lo manifestaron en sus escritos, mientras a los del nuevo régimen se les está cancelando sus cesantías parciales máximo en un mes después de haberlas solicitado, los del antiguo sistema fácilmente tienen que esperar varios años para lograr el pago.

"Esta discriminación resulta odiosa pues no puede aceptarse que ante la ley y en las mismas circunstancias, existan trabajadores tratados peyorativamente y perjudicados desde el punto de vista económico sin razón válida alguna, tan sólo como consecuencia de haber optado por un régimen legal diferente". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997).

En el presente caso, se trata de un trabajador del Departamento del Cauca que hace 15 años desempeña el cargo de vigilante grado 0.5 y solicita sus cesantías parciales, al parecer para compra o mejora de vivienda – no lo dice en la demanda, pero se infiere de la respuesta otorgada por la demandada- y la morosidad y negligencia de la Administración lo llevan a demandar en tutela por considerar vulnerado su derecho de petición y trabajo.

En efecto, ha dicho la jurisprudencia, los derechos de contenido económico y social, como puede ser la vivienda digna (art.51 C.P.) por no ser fundamentales no son protegidos por el artículo 86 de la Constitución Política, pero cuando de su vulneración resultan afectados derechos fundamentales , su protección se hace menester y la tutela se constituye en un mecanismo de protección eficaz. Así lo expuso la sentencia que unificó criterios sobre el

tema que se analiza:

“La Corte, con arreglo a la Constitución, ha restringido el alcance procesal de la acción de tutela a la protección de los derechos fundamentales. Excepcionalmente ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, tienen conexidad con pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población y el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia. En estas situaciones, comprendidas bajo el concepto del mínimo vital, la abstención o la negligencia del Estado se ha identificado como la causante de una lesión directa a los derechos fundamentales que amerita la puesta en acción de las garantías constitucionales.

Por fuera del principio a la dignidad humana que origina pretensiones subjetivas a un mínimo vital – que impide la completa cosificación de la persona por causa de su absoluta menesterosidad -, la acción de tutela, en el marco de los servicios y prestaciones a cargo del Estado, puede correctamente enderezarse a exigir el cumplimiento del derecho a la igualdad de oportunidades y al debido proceso, entre otros derechos que pueden violarse con ocasión de la actividad pública desplegada en este campo”.(SU-111 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por lo anterior, el juez de tutela que constata que por la omisión de las autoridades o particulares se transgreden los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la subsistencia en condiciones dignas, por carencia de un mínimo vital, debe dirigir su acción y ordenar lo pertinente para no vaciar el contenido de los derechos que se buscan proteger.
Es por ello que la orden del juez de tutela, sin entrar a definir asuntos meramente administrativos, puede ordenar la inclusión en partidas presupuestales siempre y cuando esa sea la única manera de extinguir la vulneración del derecho que busca amparar. Sobre el tema, la Corte ha manifestado:

“En casos de la gravedad señalada, el juez podría emitir ordenes encaminadas a la realización de los procedimientos administrativos necesarios para llevar a cabo la inclusión presupuestal y posteriormente la ejecución de la obra. Para que ello pueda ser admitido como facultad del juez, es también indispensable que dicha ejecución sea el único medio para garantizar la protección de los derechos fundamentales. La argumentación que el peticionario expone en su escrito de impugnación no tiene en cuenta los indicados supuestos necesarios, esto es: a) que la orden judicial dirigida a la administración no sea de resultado sino de medio, es decir que consista en la realización de los trámites necesarios para la ejecución de la obra, y b) que ello sea el único instrumento para salvaguardar los derechos fundamentales conculcados.

En cuanto al alcance de la orden judicial, la jurisprudencia de la Corte es clara cuando afirma que ésta debe limitarse a dar instrucciones a la autoridad competente para que “lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho” (Sentencia T-185 de 1993).

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta que el juez de tutela no es el competente para determinar si el actor cumple o no los requisitos legales para que le sea reconocido su derecho a las cesantías parciales, cuestión que deberá determinar la Administración, se confirmará el fallo de primera instancia, y se ordenará a la Caja de Previsión del Cauca, que en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este fallo, de respuesta a la solicitud de cesantías parciales presentada por el actor. Igualmente se ordenará, que una vez estudiada la solicitud de cesantías parciales y si la decisión es favorable a las peticiones del actor, se incluya en la siguiente programación presupuestal el recurso necesario para efectuar el gasto correspondiente a las prestaciones reclamadas por el señor Tito Mosquera Rojas. Una vez asignado el rubro suficiente, la entidad deberá proceder al pago de las cesantías parciales del actor en el término de 48 horas.

En mérito de lo expuesto la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR por las razones aquí expuestas la sentencia del Tribunal Superior del Distrito de Popayán proferida el 9 de mayo de 1997.

Segundo. REVOCAR la sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema del 18 de junio de 1997 en cuanto al revocar totalmente la decisión de primera instancia dejó sin efecto la protección tutelar que se había concedido al derecho de petición.

Tercero. ORDENAR a la Caja de Previsión Social Departamental del Cauca para que, si no lo ha hecho, responda de fondo en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, sobre la petición de cesantías parciales del señor Tito Mosquera Rojas. Igualmente, se ordena a la demandada que una vez estudiada la solicitud de cesantías parciales y la decisión resulte favorable a las peticiones del actor, se incluya en la siguiente programación presupuestal el recurso necesario para efectuar el gasto correspondiente a las prestaciones reclamadas por el accionante. Una vez asignado el rubro suficiente, la entidad deberá proceder al pago de las cesantías parciales del actor en el término de 48 horas.

Cuarto. Líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

GASPAR CABALLERO SIERRA

Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1. Sentencia T-220 de 1994, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.